



Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Sisäinen turvallisuus | Sisäministeriön julkaisuja 2021:23

Sisäministeriön hallinnonalan koronaitsearviointi – Kevään 2020 poikkeusoloista eteenpäin

Sisäministeriön hallinnonalan koronaitsearviointi

Kevään 2020 poikkeusoloista eteenpäin

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Julkaisumyynti

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston
verkkokirjakauppa**

Statsrådets
nätbokhandel

vnjulkaisumyynti.fi

Sisäministeriö

© 2021 tekijät ja sisäministeriö

ISBN pdf: 978-952-324-543-3

ISSN pdf: 2490-077X

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2021

Sisäministeriön hallinnonalan koronaitsearviointi Kevään 2020 poikkeusoloista eteenpäin

Sisäministeriön julkaisuja 2021:23		Teema	Sisäinen turvallisuus
Julkaisija	Sisäministeriö		
Yhteisötekijä	sisäministeriö		
Kieli	suomi	Sivumäärä	19
Tiivistelmä			
<p>Sisäministeriö käynnisti syyskuussa 2020 koko hallinnonalan kattavan koronaitsearvioinnin. Hanketta valmisteltiin hallinto- ja kehittämisosaston ja kansallisen turvallisuuden yksikön yhteistyönä. Valmistelu pohjautui sisäministerin näkemykseen valmiusjärjestelyjen arvioimisen tärkeydestä osana keväällä 2020 vallinneita poikkeusoloja ja kriisivalmiuden kehittämisestä pahimpien skenaarioiden varalle. Itsearviointi toteutettiin kehittävän arvioinnin menetelmin. Arvioinnissa hyödynnettiin laajasti erilaisia dokumenttiaineistoja sekä toteutettiin koko hallinnonalan työntekijöille suunnattu kysely. Henkilöstönäkökulmasta keskeisimmät teemat kiteytyvät jaksamiseen pitkittyneessä häiriötilanteessa sekä henkilöstön suojaamiseen ja riittävyyteen pandemian aikana. Niin sisäinen kuin ulkoinenkin viestintä ovat pandemian aikana joutuneet suuren paineen alle, ja laajamittaiseen etätyöhön siirtyminen on aiheuttanut kuormitusta tietojärjestelmille ja tietoturvalle. Viranomaisten toimivaltuuksissa on ollut epäselvyyttä, vaikkakin kansalaisten luottamus sisäisen turvallisuuden viranomaisiin on säilynyt hyvänä koko pandemian ajan. Tilannekuvaan ja toiminnan koordinaatioon liittyen kriittisinä tekijöinä vaikuttavat nousevan esiin tilannetiedon keräämisen prosessi hallinnonalan sisäisesti, tiedonkeruun koordinaatio, tilannekuvatiedon analyysi sekä analyysiin pohjaava lyhyen aikavälin ennakkointi.</p>			
Asiasanat	sisäinen turvallisuus, arviointi, epidemiat, itsearviointi, kriisivalmius, poikkeusolot, sisäasiainhallinto		
ISBN PDF	978-952-324-543-3	ISSN PDF	2490-077X
Julkaisun osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-543-3		

Självutvärdering av läget under coronapandemin inom inrikesministeriets förvaltningsområde

Från och med undantagsförhållandena våren 2020 framåt

Inrikesministeriets publikationer 2021:23		Tema	Inre säkerhet
Utgivare	Inrikesministeriet		
Utarbetad av	Inrikesministeriet		
Språk	finska	Sidantal	19

Referat

Inrikesministeriet inledde i september 2020 en självutvärdering av läget under coronapandemin inom hela förvaltningsområdet. Projektet bereddes i samarbete mellan förvaltnings- och utvecklingsavdelningen och enheten för nationell säkerhet. Beredningen baserade sig på inrikesministerns syn på vikten av att bedöma beredskapsarrangemangen under undantagsförhållandena våren 2020 och utvecklingen av krisberedskapen med tanke på de värsta scenarierna. Självutvärderingen genomfördes genom metoden utvecklande handledning. Utvärderingen bygger på ett brett dokumentmaterial och en enkät till anställda inom hela förvaltningsområdet. När det gäller personalen handlar de viktigaste frågorna om en utdragen störningssituation samt skyddet av personalen och personalens tillräcklighet under pandemin. Både den interna och externa kommunikationen har under pandemin utsatts för stor press och den omfattande övergången till distansarbete har belastat informationssystemen och informationssäkerheten. Det har förekommit oklarheter i myndigheternas befogenheter, även om människornas förtroende för myndigheterna inom den inre säkerheten har varit gott under hela pandemin. Som kritiska faktorer i samband med lägesbilden och samordningen av verksamheten lyftes fram processen för att samla in lägesdata inom förvaltningsområdet, samordningen av datainsamlingen, analysen av lägesbilsdata samt prognostiseringen på kort sikt som baserar sig på analysen.

Nyckelord inre säkerhet, utvärdering, epidemier, självutvärdering, krisberedskap, undantagsförhållanden, inrikesförvaltning

ISBN PDF	978-952-324-543-3	ISSN PDF	2490-077X
URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-543-3		

COVID-19 self-evaluation in the Ministry of the Interior's branch of government Moving forward from the spring 2020 emergency conditions

Publications of the Ministry of the Interior 2021:23		Subject	Internal security
Publisher	Ministry of the Interior		
Group author	Ministry of the Interior		
Language	Finnish	Pages	19

Abstract

In September 2020, the Ministry of the Interior launched a COVID-19 self-evaluation covering the entire branch of government. The project was prepared in cooperation between the Administration and Development Unit and the National Security Unit. The preparation was based on the Minister of the Interior's view on the importance of evaluating preparedness arrangements as part of the emergency conditions in spring 2020 and on the development of crisis preparedness for worst-case scenarios. The self-evaluation was carried out using developmental evaluation methods. The evaluation utilised a wide range of documentary material and included a survey for employees in the entire branch of government. From the personnel perspective, the most important themes centred around coping with the prolonged incident and the protection and adequacy of personnel during the pandemic. Both internal and external communications have been under great pressure during the pandemic, and the transition to large-scale remote work has put a strain on information systems and data security. The powers of the authorities have been unclear, but citizens' trust in the internal security authorities has remained high throughout the pandemic. With regard to situation awareness and coordination of actions, the following factors were considered critical: the branch of government's process of gathering information on the current situation, coordination of information gathering, analysis of the information and short-term foresight based on the analysis.

Keywords internal security, evaluation, epidemics, self-evaluation, crisis preparedness, emergency conditions, Ministry of the Interior's branch of government

ISBN PDF	978-952-324-543-3	ISSN PDF	2490-077X
URN address	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-543-3		

Sisältö

1	Tausta	7
2	Arvioinnin menetelmä	9
3	Dokumenttiaineistot	11
4	Henkilöstökysely	13
5	Tulokset	15
5.1	Henkilöstön jaksaminen ja kriisinkestävyys	15
5.2	Henkilöstön suojaaminen ja riittävyys pandemiatilanteessa.....	16
5.3	Viestintä	16
5.4	Tietojärjestelmät ja tietoturva etätyöskentelyssä.....	16
5.5	Toimivaltuudet.....	16
5.6	Sisäisen turvallisuuden kansainvälinen ulottuvuus	17
5.7	Johtovastuut ja koordinaatio sisäasiainhallinnossa	18
6	Lopuksi	19

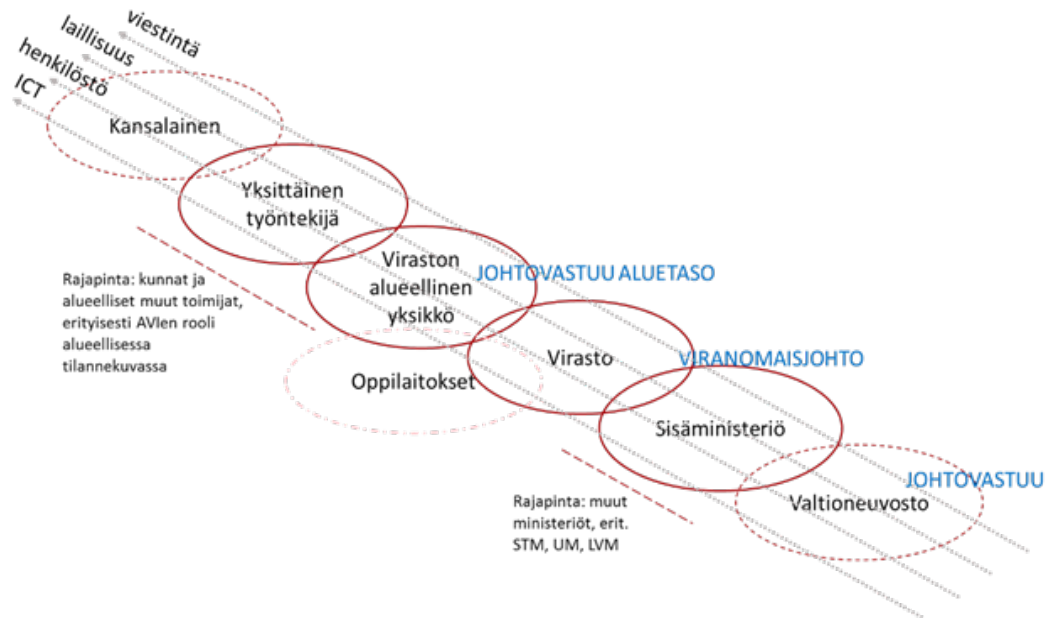
1 Tausta

Hallinnonalan sisäisen koronaitsearvioinnin projektisuunnittelu aloitettiin sisäministeriössä elokuussa 2020. Hanketta valmisteltiin ministeriössä hallinto- ja kehittämisosaston ja kansallisen turvallisuuden yksikön yhteistyönä. Valmistelu pohjautui sisäministerin näkemykseen valmiusjärjestelyjen arvioimisen tärkeydestä osana keväällä 2020 vallinneita poikkeusoloja ja kriisivalmiuden kehittämisestä pahimpien skenaarioiden varalle. Kevään 2020 poikkeusolot muodostivat ainutlaatuisen tilaisuuden ja kontekstin kerätä tietoa viranomaisten kriisivalmiudesta sekä toiminnasta poikkeusoloissa. Toisaalta, Covid-19 -pandemian aiheuttama häiriötilanteen pitkittyminen ja jatkuminen edelleen itsearviointin varsinaisen toteutuksen aikana sekä sen jälkeen, vaikeuttaa tilanteen arvioimista ja tutkimista tyhjentävästi. Koronaitsearviointi on osa sisäministeriön tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnan ja varautumisen kokonaisuutta. Konsernistrategiassa se toteuttaa omalta osaltaan teemaa ”ihmiset, ympäristö ja omaisuus ovat turvassa”.

Itsearviointin viitekehyksessä lähdettiin liikkeelle siitä, että tarkastellaan niin sanotusti koko sisäministeriön hallinnonalan ketju valtioneuvostotasolta aina kansalaiseen, sisäisen turvallisuuden asiakkaaseen, saakka (ks. kuva 1). Itsearviointin pääpaino asetettiin sisäministeriön, sen virastojen, virastojen alueellisten yksiköiden sekä yksittäisen sisäasiainhallinnon työntekijän näkökulmiin. Arvioinnissa tunnistetaan rajapinnat muihin ministeriöihin, aluehallintovirastoihin, kuntiin sekä muihin alueellisiin toimijoihin. Erityisenä yhdyspintana sisäasiainhallinnossa ovat hallinnonalan oppilaitokset Poliisiammattikorkeakoulu, Raja- ja merivartiokoulu sekä Pelastusopisto.

Hallinnon ketjun lävistäviksi tarkastelunäkökulmiksi valikoituivat alustavasti varautumisessa tärkeiksi tunnistetut teemat viestintä, laillisuus ja toimivaltuudet, henkilöstö sekä tietojärjestelmät ja -hallinto. (ks. kuvio 1) Tarkastelunäkökulmia tarkennettiin kehittävän arvioinnin prosessin etenemisen mukaisesti työn edetessä.

Kuvio 1. Koronaitsearvioinnin viitekehys



2 Arvioinnin menetelmä

Koronaitsearviointi toteutettiin soveltaen kehittävän arvioinnin menetelmiä. Kehittävän arvioinnin tavoitteena oli systemaattisen, kronologisesti etenevän analyysin kautta tunnistaa Covid-19 -pandemian vaikutuksesta esiin nousseita hallinnonalan varautumiseen, valmiuteen ja toimintaan liittyviä vahvuuksia, heikkouksia, mahdollisuuksia sekä uhkia ”lessons identified, analyzed and learned” -periaatteella. Kehittävän arvioinnin tarkoituksena ei ole ainoastaan katsella taaksepäin arvioiden jonkin tapahtuman tai intervention menestymistä, vaan tarkastella asioiden etenemistä toiminnan tai tapahtuman edelleen ollessa käynnissä, jotta tarvittaessa voidaan tehdä muutoksia toimintamalleihin, työtapoihin ja menetelmiin reaaliaikaisesti¹.

Tutkimuksellisesti koronaitsearvioinnin voidaan katsoa olevan tapaustutkimuksen ja toimintatutkimuksen yhdistelmä². Covid-19 -pandemia muodostaa tapauksen viitekehyksen, jonka sisällä analyysin kohteena on sisäministeriön hallinnonalan toiminta erityisesti vuoden 2020 kevätkesän poikkeusolojen aikana. Koska pandemia kuitenkin muodostaa edelleen käynnissä olevan pitkittyneen yhteiskunnallisen häiriötilanteen, on kehittävällä arvioinnilla samalla toimintatutkimuksellinen ote. Arvioinnin kautta pyritään samanaikaisesti sekä saamaan tutkittua tietoa toiminnasta että tarvittaessa reaaliaikaisesti muuttamaan käytössä olevia toimintamalleja vastaamaan paremmin muuttuvaa tilannetta.

Arvioinnissa on hyödynnetty laajasti aineistollista, menetelmällistä sekä tutkijatriangulaatiota. Tällä tarkoitetaan sitä, että tutkimuksen kuluessa hyödynnettiin monimuotoisia aineistoja (dokumentteja, kyselyaineistoja, sähköpostimateriaalia) sekä erilaisia tutkimusmenetelmiä (määrällinen ja laadullinen analyysi, verkostanalyysi). Lisäksi useat toimijat analysoivat käytettyjä aineistoja erikseen, yhdessä sekä ristiin. Triangulaatiolla pyrittiin varmistamaan käytettävissä olevan materiaalin mahdollisimman laaja hyödyntäminen sekä näkökulmien ja johtopäätösten monialaisuus.

1 Ks. esim. Quinn-Patton, M. 2011. Developmental Evaluation: Applying Complexity Concepts to Enhance Innovation and Use. The Guilford Press, New York.

2 Ks. esim. Metsämuuronen, J. 2006. Laadullisen tutkimuksen perusteet. Teoksessa J. Metsämuuronen (toim.). Laadullisen tutkimuksen käsikirja. Helsinki: International Methelp Ky. 80-147.

Itsearviointin alkuvaiheessa tapaustutkimuksen viitekehystä testattiin analyysitaulukolla, jossa riveittäin kuvattiin sisäasiainhallinnon eri tasot, valtioneuvostosta kansalaiseen, kun taas sarakkeittain käsiteltiin alustavan aineistoon tutustumisen myötä selkeimmin esiinnousseita teemoja. Nämä teemat olivat johtovastuu valtioneuvostossa, johtovastuu viranomaisessa, johtovastuu aluetasolla, viestintä, laillisuus, henkilöstö ja ICT.

Alkuperäisen analyysitaulukon rakennetta kehitettiin testaamalla sen käytännön toimivuutta. Kehitykseen vaikutti myös samanaikaisesti meneillään ollut lisäaineistojen kerääminen. Lopputuloksena oli tiivistetympi analyysitaulukko, jossa analyysi toteutetaan edelleen hallinnon eri tasojen kautta, mutta aikaisempien teemojen sijaan taulukossa tarkastellaan kunkin tapausesimerkin osalta hallinnonalalla tehdyt toimenpiteet sekä tapahtumat, johtaminen ja johtovastuut sekä rajapinnat ja yhteistoiminta. Käsiteltävät tapaukset ryhmittäytyivät kuuden ilmiön alle ja kutakin ilmiötä tarkasteltiin kahdesta neljään tapausesimerkin osalta. Käsiteltävät ilmiöt ovat henkilöstön jaksaminen ja kriisinkestävyys, henkilöstön suojaaminen ja riittävyys, viestintä, tietojärjestelmät ja tietoturva etätyöskentelyssä, toimivaltuudet, sisäisen turvallisuuden kansainvälinen ulottuvuus sekä johtovastuut ja koordinaatio sisäasiainhallinnossa. Ilmiöitä kuvaavat tapausesimerkit valikoituivat osastojen ja virastojen valmiustyöryhmän kautta antamien ehdotusten perusteella, joista monet olivat nousseet selkeästi esiin myös aineistojen alustavan läpikäynnin yhteydessä.

Jokaista tapausesimerkkiä ei ole olemassa olevilla aineistoilla ollut mahdollista käsitellä tyhjentävästi. Tämä ei kuitenkaan muodostu ongelmaksi itsearviointin kokonaisuuden kannalta, sillä arviointi keskittyi keskeisimpiin ilmiöihin, jotka nousivat esiin useamman tapausesimerkin kautta ja ovat tärkeässä roolissa koko sisäasiainhallinnon osalta siinä, miten koronakriisistä selviydytään. Jokainen yksittäinen tapaus tarjoaa lisätietoa ilmiöstä, jolloin kokonaiskuva ilmiöstä tarkentuu eri suunnista. Myös painopiste hallinnon eri tasojen välillä saattaa vaihdella yksittäisten tapausten kohdalla, mutta ilmiötasolla pystyttiin kuvaamaan tilanteen vaikuttavuutta koko hallinnollisen ketjun läpi. Analysoituja ilmiöitä tarkasteltiin koko arviointiprosessin ajan suhteessa kriisivalmiuden yleisiin tunnistettuihin skenaarioihin ja ulottuvuuksiin.

3 Dokumenttiaineistot

Sisäasiainhallinnon viikkoraportit viikoilta 14 – 24 toimivat lähtökohtaisena aineistona itsearvioinnin alkumetreillä, hahmotettaessa kokonaiskuva hallinnonalan toiminnasta poikkeusoloissa kevään 2020 aikana. Viikkoraportointi käynnistettiin 23.3.2020 sisäministeriön 20.3.2020 antamalla määräyksellä sisäasiainhallinnon tilannekuvatoiminnan tehostamisesta koronapandemian vuoksi. Viikkoraportointi lopetettiin toistaiseksi 15.6.2020, perustuen tilannekuvatoiminnan tehostamisesta annetun määräyksen tarkentamiseen operatiivisen yhteistyöryhmän käsittelemällä ja sisäministerin johtoryhmän hyväksymällä muistiolla. Itsearvioinnin aineistona käytössä olivat siis hallinnonalalta koostetut viikkoraportit tältä ajalta liitteineen. Tätä täydensivät sisäministeriön tilannekeskuksen (SMTike) monipuoliset aineistot hallinnonalan toiminnasta kevään aikana.

Vuoden 2020 aikana hallinnonalalla toteutettiin myös kolme itsearviointia erillistä korona-analyysia otsikolla ”Valtioneuvoston koronapandemian vastaisten linjausten vaikutukset sisäiseen turvallisuuteen – sisäministeriön hallinnonalojen yhteinen analyysi”. Hallinnonalan virastoille ja ministeriön osastoille sekä erillisyyksiköille esitettiin tutkimuskysymyksiä, joiden vastausraporteista Poliisihallitus toimitti katsauksen. Ensimmäinen katsaus julkaistiin viikolla seitsemäntoista, toinen viikolla kolmekymmentäneljä. Kolmannessa analyysikierroksessa kartoitettiin vuodelta 2020 yhteenvetomaisesti arviota koronapandemian vastaisten linjausten vaikutuksesta koko vuoden 2020 aikana ja arviota tilanteen kehityksestä vuoden 2021 puolella sekä kehityksen arvioitua merkitystä sisäasiainhallinnon toimijoiden kannalta. Kolmannella kysymyskierroksella virastoille ja osastoille lähtevään raportointitoimeksiantoon otettiin mukaan myös kaksi koronaitsearvioinnin yhteydessä esiinnoussutta kysymystä. Kysymykset olivat: 1. Millaisia koronatilanteesta johtuvia uusia mahdollisuuksia tai haasteita olette havainneet liittyen viranomaisyhteistyöhön? 2. Millaisia havaintoja asiakkaiden reaktioista liittyen koronatilanteeseen ja viranomaisten toimii sen aikana olette tehneet omalla toimialallanne? Kysymysten vastaukset saatiin mukaan itsearviointiin vertailuaineistoksi tammikuussa 2021.

Edellä mainittujen aineistojen lisäksi itsearvioinnin toteutuksessa hyödynnettiin ministeriön osastoilta ja erillisyyksiköiltä sekä hallinnonalan virastoilta kohdennetuilla tietopyynnöillä kerättyjä aineistoja. Lisäaineistojen ja tarkennusten tarve kohdistettiin käsittelyyn valittuihin tapausesimerkkeihin, joiden valinnassa virastoja ja osastoja osallistettiin valmiustyöryhmän kautta viikoilla 43 – 44 toteutetulla tietopyyntökyselyllä.

Tietopyyntöjen kautta saatuihin aineistoihin kuului kokousmuistiinpanoja, henkilöstölle ja sidosryhmille kohdistettuja ohjeita, käskyjä ja määräyksiä, muistioita, päätöksiä, erilaisia virastoissa ja osastoissa korona-aikana koottuja lokeja ja päiväkirjoja sekä viestintämateriaaleja. Näiden moninaisten alkuperäisaineistojen lisäksi tausta-aineistona on hyödynnetty lukuisia koronapandemian hoidosta ja sen seurauksista hankkeen aikana julkaistuja tutkimuksia ja selvityksiä.

4 Henkilöstökysely

Raportointiin ja dokumentteihin pohjautuvan aineiston ohella itsearviointissa oli tarvetta yksityiskohtaisemmalle tiedolle hallinnonalan henkilöstön kokemuksista työskentelystä koronaviruspandemian aikana. Henkilöstön kokemusten ja ajatusten keräämiseksi itsearviointissa toteutettiin kaikille hallinnonalan noin 15 000 työntekijälle suunnattu henkilöstökysely joulukuun 2020 aikana. Kyselyssä kartoitettiin itsearviointissa käsiteltävien ilmiöiden mukaisesti henkilöstön kokemuksia viestinnästä, ICT:stä sekä toimivaltuuksista ja viranomaisyhteistyön toimivuudesta koronakriisin hoitoon liittyvissä toiminnoissa. Lisäksi kyselyssä kartoitettiin henkilöstön jaksamista, hyvinvointia ja kuormitusta poikkeusoloissa sekä laajasti etätöihin siirtymisen vaikutuksia työskentelyyn ja henkilöstön hyvinvointiin hallinnonalalla.

Henkilöstökyselyn kysymyksenasettelussa käytettiin pohjana LUT yliopiston, Jyväskylän yliopiston, Tampereen yliopiston, Työterveyslaitoksen, Aalto-yliopiston ja Itä-Suomen yliopiston tutkijoiden yhteistyönä toteuttamaa pitkittäistutkimusta suomalaisten siirtymisestä etätöihin Covid-19-kriisissä. Kyselytutkimus tehtiin kolmesti kuuden kuukauden aikana 1 164 suomalaiselle työntekijälle, joista suurin osa siirtyi pääasialliseen etätöihin maaliskuussa 2020. Pitkittäistutkimuksen tuloksista on julkaistu työntekijöiden etätökokemuksia tarkasteleva raportti³. Euroopan tasolla puolestaan Eurofound on tehnyt laajan kyselytutkimuksen aiheesta Living, Working and Covid-19, jonka työelämäkysymysten osiossa keskityttiin myös etätöiden vaikutuksiin hyvinvointiin⁴. Näiden kyselytutkimusten kysymyspatteristoja käytettiin viitekehyksenä suunniteltaessa kysymyksenasettelua henkilöstökyselyn etätöitä ja yleistä työssä jaksamista kartoittaviin osioihin. Kysymyksenasettelua muokattiin yhteistyössä sisäministeriön henkilöstö- ja hallintoyksikön asiantuntijoiden kanssa. Kysymyksenasettelua kommentoivat sekä koronaitsearvioinnin tueksi asetettu asiantuntijaryhmä että ulkopuoliset korkeakoulujen asiantuntijat. Ennen kyselyn avaamista sitä testattiin hallinnonalan työntekijöistä koostuvalla pienellä testiryhmällä teknisen toteutuksen onnistumisen varmistamiseksi. Kysely toteutettiin Webropol-kyselynä vuoden

3 Blomqvist, Kirsimarja & Sivunen, Anu & van Zoonen, Ward & Ropponen, Annina & Vartiainen, Matti & Henttonen, Kaisa & Olsson, Thomas (2020). Etätö Suomessa koronaviruspandemian aikana – pitkittäistutkimuksen tuloksia. [Report_FI_09122020 \(wordpress.com\)](https://www.reports.fi/09122020)

4 Eurofound (2020), Living, working and COVID-19, COVID-19 series, Publications Office of the European Union, Luxembourg. https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef20059en.pdf

2020 lopussa viikoilla 49–51 ja siihen vastasi kaikkiaan 2085 sisäasiainhallinnon työntekijää. Määrällisen aineiston lisäksi vastaajat antoivat avointa palautetta yhteensä 290 sivua.

5 Tulokset

5.1 Henkilöstön jaksaminen ja kriisinkestävyys

Sisäministeriön hallinnonalalla siirryttiin kevään 2020 poikkeusolojen johdosta erittäin merkittävästi aiempaa suuremmassa määrin etätyöskentelyyn, kaikissa niissä tehtävänkuvissa, joissa etätyö oli mahdollista. Poikkeusolojen aikana pääasiassa tai kokonaan etänä työskenteli puolet koronaitsearvioinnin aikana toteutetun henkilöstökyselyn vastaajista. Lisäksi 1-3 työpäivää viikossa etänä työskenteli vielä noin neljännes vastaajista. Määrät olivat likimain samat kyselyn tekemisen hetkellä joulukuussa 2020. Huomionarvoista hallinnonalalla on, että lähes puolet vastaajista työskentelee tehtävissä - pääsääntöisesti miehistötason operatiiviset tehtävät, asiakaspalvelutehtävät sekä opetustehtävät - joissa etätyö ei ole mahdollista. Etätyökäytännöissä on hallinnonalalla havaittavissa runsasta vaihtelua niin välineissä, ohjeistuksessa kuin esimiestyössä ja johtamisessakin. Aiempaa suuremman etätyön määrän voidaan ennakoida jäävän hallinnonalalle myös pandemian rauhoittumisen jälkeen. Tämä puolestaan aiheuttaa tarpeen tehdä selkeitä, koko hallinnonalalle yhteneviä linjauksia esimerkiksi etätyön määrästä työtehtävissä, etätyövälineistä, etätyöergonomian ylläpidosta, etätyön johtamisesta, työaikakirjauksista ja muista vastaavista käytännöistä.

Yksittäisenä etätyöhön ja poikkeusoloihin sekä pitkittyneeseen pandemiatilanteeseen liittyvänä tekijänä henkilöstökyselystä nousee esiin fyysinen työhyvinvointi. Etätyön lisäntyessä ergonomia on heikentynyt ja liikuntamahdollisuudet osittain kaventuneet. Näiden yhteisvaikutuksella saattaa olla merkittäviä vaikutuksia työssä jaksamiseen.

Työmäärän kasvua on hallinnonalalla kokenut pandemian aikana merkittävä osa työntekijöistä. Selkeimmin tämä näkyy esimiesten sekä rajavartiolaitoksen henkilöstön kokemuksissa. Henkilöstökyselystä välittyy kahtalainen kuva etätyöskentelyn kuormituksesta. Toisaalta etätyö on rauhoittanut työskentelyä ja tehostanut työajankäyttöä, toisaalta taas aiheuttanut työaikojen venymistä sekä uupumuksen kokemuksia.

5.2 Henkilöstön suojaaminen ja riittävyys pandemiatilanteessa

Koronatilanteeseen liittyvää ohjeistusta on hallinnonalalla ollut runsaasti. Pääsääntöisesti ohjeistus koetaan onnistuneena, mutta ohjeistuksen runsas määrä on aiheuttanut myös päällekkäisyyksiä ja ongelmia löytää oleellinen tieto. Hallinnonalan käytännöt, toimintamallit ja ohjeistukset vaikuttavat olleen ilmeisen toimivia ja tehokkaita, koska laajoilta tartuntaketjuilta koko pandemian aikana on välttytty. Ohjeistuksia ja muutettuja käytäntöjä henkilöstön suojaamiseksi on kuitenkin erittäin runsaasti ja toiminta on vaihdellut laajasti hallinnonalan eri organisaatioiden välillä.

Suojavälineiden tarpeen ja määrän tilannekuva ei ole hallinnonalalla ollut kaiken aikaa ajantasainen.

5.3 Viestintä

Viestinnän resurssit eivät sisäministeriön hallinnonalalla vastanneet pandemian aiheuttamaa selkeää kasvua viestintätarpeisiin. Sosiaalista mediaa on hyödynnetty hallinnonalalla koronaviestinnässä runsaasti. Kriisiviestinnässä jatkossa oleellista on huomioida eri kansalaisryhmien tarpeet sekä eri kanavien kautta tapahtuvan viestinnän yhteneväisyys. Viestinnässä on säilytettävä yhtenäinen linja valtioneuvostosta kaikkiin hallinnonaloihin saakka. Koronapandemian aikana, erityisesti keväällä 2020 kansalaisille suunnatussa viestinnässä on ollut epäselvyyttä eri viranomaisten vastuista, toimivaltuuksista ja rooleista. Oleellisimpina nousevat esiin selvästi kasvanut viestintäpaine ja viestintähenkilöstön riittämättömyys suhteessa tarpeeseen.

5.4 Tietojärjestelmät ja tietoturva etätyöskentelyssä

Tietojärjestelmien toimivuuden sekä tietoturvan osalta itsearviointin tarkasteluperiodi on ollut haastava. Välineet ja järjestelmät ovat kuormittuneet yllättävän merkittävästi lisääntyneen etätyön seurauksena, eikä niiden toiminta kaikilta osin ole mahdollistanut optimaalista työskentelyä.

5.5 Toimivaltuudet

Covid-19 -pandemian aikana on jouduttu toistuvasti tekemään päätöksiä erilaisista rajoitustoimista kiireessä ja vähintään osittain puutteellisen tiedon valossa. Erityisesti rajoitusten kohdalla päätösten laillisuus pohja ei ole ollut edes viranomaisille itselleen

yksiselitteinen. Tämä on aiheuttanut vaikeuksia päätösten toimeenpanossa operatiivisen toiminnan näkökulmasta. Epäselvyydet kertautuvat ketjussa ja realisoituvat operatiivisissa tehtävissä, joissa yksittäinen virkamies lopulta tekee lopullisen päätöksen toimenpiteen luonteesta. Toinen esille nouseva seikka on viranomaisyhteistyö, joka vaikuttaa hallinnon sisällä toimivan joustavasti niiltä osin kuin se pohjautuu pitkäjärjestykseen yhteistoimintaan normaaliolojen aikana.

Pääasiassa kansalaisten luottamus viranomaisiin ja näiden toimivaltuuksiin on ollut Covid-19 -pandemian aikana erittäin hyvällä tasolla. On kuitenkin nähtävissä selkeitä signaaleja siitä, miten vuoden aikana esiin nousseet toimivaltaepäselvyydet ovat johtaneet viranomaisen toiminnan kyseenalaistamiseen.

5.6 Sisäisen turvallisuuden kansainvälinen ulottuvuus

Kansainvälinen ulottuvuus itsearvioinnissa käsiteltyjen teemojen suhteen kiteytyy viranomaisten yhteistyöhön kansainvälisessä toimintaympäristössä sekä toiminnan koordinaatioon hallinnonalojen ja organisaatioiden rajat ylittävissä tilanteissa. Lisäksi on oleellista, miten pelastuspalvelumekanismi operatiivisena prosessina muuntuu valtioiden rajat ylittävissä kriisitilanteissa myös poliittiseksi kysymykseksi. Pelastuspalvelumekanismi kautta toimitettujen avunpyyntöjen määrä kasvoi huomattavasti kevään 2020 aikana suhteessa normaaliin aikaan.

Covid-19 -alkuvaiheen palautuslennoissa kiteytyi hallinnonalojen välisen yhteistyön merkitys. Ulkoministeriön ja sisäministeriön hallinnonalojen yhteistoiminnan lisäksi valtioiden välisen koordinaation merkitys EU-tasolla sekä korostui että näyttäytyi ajoittain ongelmallisena. Palautuslentojen käytännön järjestelyt vaikuttavat hoidetun kaikkialla pääsääntöisesti ulkoministeriöiden toimesta, mutta edustajat yhteisissä koordinaatiokokouksissa olivat muista ministeriöistä.

Materiaalisten avunpyyntöjen osalta merkittävin tekijä on ollut yhteistoiminta ja koordinaatio sisäministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön välillä. Pelastuspalvelumekanismi koordinaatiosta vastaa sisäministeriö, mutta keväällä 2020 lähes kaikki sen kautta saapuneet avunpyynnöt koskivat sosiaali- ja terveysministeriön alaisia materiaalisia avunpyyntöjä. Suomi ei pystynyt vastaamaan kansainvälisiin avunpyyntöihin materiaalisien avun osalta. Varmuusvarastointiin liittyen korostuu pohjoismaisen yhteistyön merkitys.

5.7 Johtovastuut ja koordinaatio sisäasiainhallinnossa

Tilannekeskuksen aktivointi on erittäin harvinaista, joten suhteessa kevään 2020 poikkeusoloihin on ollut tärkeää tarkastella järjestelyn toimivuutta. Kriittisinä pisteinä vaikuttavat nousevan esiin tilannetiedon keräämisen prosessi hallinnonalan sisäisesti, tiedonkeruun koordinaatio, tilannekuvatiedon analyysi sekä analyysiin pohjaava lyhyen aikavälin ennakkointi.

Tarkasteltaessa Covid-19 -pandemian hoitoon keväällä 2020 ja sen jälkeen liittyneiden tilanneorganisaatioiden toimintaa on havaittavissa, että rakenteellisesti ei kaikilta osin toimittu olemassa olevien suunnitelmien mukaisesti⁵. Tilanneorganisaatioiden toiminnan kriittiset pisteet ovat poliittisen ja operatiivisen johtovastuun rajapinta, sekä tiedonkulku organisaatioiden sisällä ja niiden välillä.

5 Teemasta ks. myös: Mörttinen, Matti 2021. Valtioneuvoston ydin kriisitilanteessa. Covid-19 -pandemian paineet suomalaiselle päätöksenteolle. Muistio, tammikuu 2021. Sitra, Helsinki VN 2021. Selvitys koronakriisin aikana toteutetun valtioneuvoston kriisijohtamisen ja valmiuslain käyttöönoton kokemuksista. Deloitte. Valtioneuvoston selvitys 2021:1, Helsinki.

6 Lopuksi

Valtioneuvosto asetti syyskuussa 2020 Onnettomuustutkintakeskuksen (Otkes) yhteyteen itsenäisen ja riippumattoman tutkintaryhmän selvittämään koronapandemiasta aiheutuneita toimia. Toimeksiannossa on kyse turvallisuustutkintalain mukaisesta poikkeuksellisen tapahtuman tutkinnasta. Otkesin tutkinnan kohteena on ajanjakso 1.1. – 31.7.2020 ja se keskittyy erityisesti julkishallinnon ja muiden toimijoiden tilanteeseen havahtumiseen, tehtyihin toimenpiteisiin ja niissä sovellettuihin säädöksiin, kansalaisten turvallisuuteen vaikuttaneeseen viestintään, tilanteeseen ennakolta varautumiseen sekä tehtyjen toimenpiteiden seurauksiin. Käsittelyssä on siis paljon aiheita, jotka sivuavat tässä itsearvioinnissa käsiteltyä, mutta laajemmasta näkökulmasta. Otkesin tutkimuksen tavoitteena on esittää suosituksia pandemian aikaisten oppien hyödyntämiseen koko yhteiskunnan varautumisessa ja tuloksia julkaistaan kesällä 2021. Sisäasianhallinnon koronaitsearvioinnin osana käytiin keskustelu Otkesin tutkimusryhmän jäsenten kanssa, jonka seurauksena voitiin todeta yhtäläiset näkemykset sen osalta, mitkä osa-alueet ovat sisäasiainhallinnon koronapandemian aikaisten toimien osalta tärkeitä tarkasteltavia.

Koronaitsearvioinnin aikana julkaistiin tammikuussa 2021 valtioneuvoston ”Selvitys koronakriisin aikana toteutetun valtioneuvoston kriisijohtamisen ja valmiuslain käyttöönoton kokemuksista”. Selvitys pohjautuu avainhenkilöjoukon haastatteluihin, joissa nämä avasivat kokemuksiaan ja tulkintaansa kevään tapahtumista ja kriisijohtamisesta. Samoin tammikuussa 2021 julkaistiin Sitran muistio ”Valtioneuvoston ydin kriisitilanteessa – Covid-19-pandemian paineet suomalaiselle päätöksenteolle”, joka perustuu niin ikään haastatteluaineistoon. Haastatellut keskeiset toimijat kertoivat, miten pandemian etenemiseen reagoitiin päätöksentekokelemissä ja miten yhteistyö eri valtionhallinnon toimijoiden välillä sujui. Sisäministeriön hallinnonalan koronaitsearviointi pohjautuu näihin verrattuna syvemmin hallinnonalan sisäiseen toimintaan keskittyvään dokumentti- ja kyselyaineistoon. Sen tavoitteena on ollut analysoida hallinnonalan sisällä poikkeusolojen ja pitkittyneen häiriötilanteen esiin nostamia kehittämistarpeita. Koronaitsearvioinnin pohjalta sisäministeriön hallinnonosalalla kehitetään jatkossa organisaation toimintaa niin normaali- kuin poikkeusolojenkin näkökulmasta. Itsearviointin tulokset toimivat lisäksi sisäministeriön hallinnonalan varautumisen ja valmiuden kehittämisen tukena.



Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Sisäministeriö PL 26, 00023 Valtioneuvosto
Inrikesministeriet PB 26, 00023 Statsrådet

www.intermin.fi